

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## L'autonomia universitaria fra passato e presente

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/136411> since 2016-06-22T16:35:01Z

*Terms of use:*

#### Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

## *L'Autonomia universitaria fra passato e presente\**

MICHELE ROSBOCH

### *1. Premessa: dall'Unità alla Costituzione*

Nelle recenti celebrazioni del centocinquantenario dell'unità d'Italia non sono mancati accenni all'importanza dell'istruzione nel complesso processo della coscienza nazionale. In tale ambito si possono collocare anche alcuni accenni allo sviluppo degli assetti del sistema universitario<sup>1</sup>.

Com'è noto, l'Italia unita eredita dal Regno di Sardegna l'organizzazione dell'istruzione (frutto specialmente delle riforme Alfieri di Sostegno e Boncompagni del biennio 1846-48), di cui anche le università fanno parte. In effetti, fin dal secolo XIX le diverse riforme del sistema universitario si collocano sempre nel più ampio contesto di rivisitazione del complesso del sistema dell'istruzione in Italia<sup>2</sup>.

Fanno eccezione – a ben vedere – gli ultimi due significativi interventi, risalenti al 1989-91 (con le leggi proposte dal ministro Ruberti istitutive del Miur e di riforma del diritto allo studio universitario e degli ordinamenti didattici) e la più recente legge 240/2010<sup>3</sup>.

Ritornando al percorso storico, l'organizzazione del sistema universitario nel periodo dell'unità (frutto dell'estensione all'Italia unita della legge Casati, approvata nel 1859 utilizzando i pieni poteri governativi del tempo di guerra) si caratterizza per una spiccata vocazione didattica (mentre resta sullo sfondo l'organizzazione della ricerca, per lo più

---

\* Il presente articolo trae origine dalla relazione presentata all'annuale convegno nazionale dell'Associazione Nazionale Legali Università Italiane - ANLUI, tenutosi a Torino nei giorni 10-11 dicembre 2012 sul tema: *La riforma universitaria: principi ispiratori e novità istituzionali*.

<sup>1</sup> Di un certo rilievo è stato il progetto di ricerca d'interesse nazionale su *Prolusioni, prelezioni, discorsi. Retoriche dei giuristi e costruzione dell'Unità nazionale*, i cui primi risultati sono editi in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Bologna, Il Mulino, 2013. Fra le numerose pubblicazioni storico-giuridiche si possono individuare: C.S. ROERO (a cura di), *Contributi dei docenti dell'Ateneo di Torino al Risorgimento e all'Unità*, in corso di stampa (2013); E. GENTA, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Torino, Giappichelli, 2012; AA. VV., *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Torino, Giappichelli, 2010. Alcune delle considerazioni qui presentate sono state già pubblicate nel mio saggio su *Autonomia universitaria e organizzazione didattica*, in G. VITTADINI (a cura di), *L'Università possibile. Note a margine della riforma*, Milano, Guerini, 2012, pp. 65-74. Mi permetto di rinviare anche a M. ROSBOCH, *Il tempo dei diritti. Contributi storico-giuridici*, Cuneo, Saste, 2012, pp. 31-94. Sulla formazione dell'identità nazionale significativa è stata anche la mostra multidisciplinare *Fare gli italiani*, esposta a Torino nel 2011 con ottimo successo presso le ex Officine grandi riparazioni: cfr. AA. VV., *Fare gli italiani. 150 anni di storia nazionale*, Milano, Silvana, 2012. Sull'idea di università, fra i moltissimi, cfr. J. DERRIDA, P.A. ROVATTI, *L'università senza condizione*, Milano, Cortina, 2002; R. GUARDINI, *Tre scritti sull'università*, Brescia, Morcelliana, 1992; P. PIOVANI, *Morte (e trasfigurazione?) dell'Università*, Napoli, Guida, 1969; A. MC INTYRE, *Three rival version of moral enquiry: encyclopaedia, genealogy and tradition*, London, Duckworth, 1990 (trad. it *Enciclopedia, genealogia e tradizione: tre versioni rivali di ricerca morale*, Milano, Massimo, 1993) e P. PRODI, *Università e città nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 1988.

<sup>2</sup> Per tutti (con ulteriori indicazioni bibliografiche ivi contenute), cfr. F. COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano, Giuffrè, 1995, in specie pp. 1-146 e A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 125-139.

<sup>3</sup> Peraltro la presenza di un autonomo 'Ministero per l'Università e la Ricerca' ha avuto vita breve, essendo da qualche anno nuovamente ricompreso in quello dell'Istruzione; cfr. A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, *Università degli studi*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 822-858. Di rilievo anche le considerazioni generali di S. FOÀ, *L'istruzione tra diritto sociale e interesse legittimo*, in R. FERRARA, S. SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministratori e costituzionalisti a confronto*, Padova, Cedam, 1998, pp. 229-248.

*Rivista di Storia*

*dell'Università di Torino* II, 1 2013

lasciata all'intraprendenza dei singoli docenti), con un'impronta assai centralistica dal punto di vista organizzativo e di governo del sistema<sup>4</sup>.

Spettano, infatti, al Ministero dell'Istruzione (anche successivamente ai regolamenti dei ministri Mamiani e Matteucci del 1860 e 1862) le nomine delle principali autorità accademiche (su tutte i rettori), dei docenti di ruolo e le attribuzioni finanziarie. Alcuni docenti universitari partecipano, poi, al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (costituito nel 1881 con una composizione di 16 membri individuati dal ministro e altrettanti indicati dai professori), chiamato a sovrintendere al sistema dell'istruzione e a fornire pareri al Ministro sia per l'istruzione scolastica che per quella universitaria<sup>5</sup>.

Le università si configurano alla stregua delle altre pubbliche amministrazioni, senza essere dotate di personalità giuridica, nel quadro del sistema scolastico nazionale rigorosamente diretto e amministrato dal governo centrale del Regno. Nelle università operano i Consigli universitari, con un presidente scelto dal re, cinque docenti, i rappresentanti delle facoltà (solitamente cinque: Teologia, Giurisprudenza, Medicina, Lettere, Scienze) e due personalità illustri del mondo della cultura; fra i componenti del consiglio che appartengono ai ruoli dei professori universitari il re designa il rettore dell'università, anche se in alcuni casi la scelta può cadere su docenti nel frattempo "distaccati" ad altri incarichi pubblici<sup>6</sup>.

Fra le università si distinguono (per la legge Matteucci, l. n. 719 del 31.7.1862) quelle di primo livello da quelle di secondo livello: le prime ("università regie o libere") si distinguono dalle seconde ("istituti diversi d'istruzione superiore") per il numero di docenti, i livelli retributivi e la complessità organizzativa; poche differenze si rilevano, invece, per i livelli di autonomia e di autogoverno, molto limitati per istituzioni non dotate di personalità giuridica<sup>7</sup>.

Non mancano, peraltro, accanto ai pochi margini di autonomia organizzativa degli atenei, garanzie di autonomia nell'insegnamento, con la tutela della libertà di pensiero e d'insegnamento<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. A. MORELLI, *Istruzione superiore*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XVII, Torino, UTET, 1938, pp. 372-374, 387-395 e F. COLAO, *La libertà d'insegnamento*, 1995 cit., pp. XVI-XVII: "Il quadro organizzativo sottostante al principio della statualità del sistema universitario italiano [...] è parso in grado di saldare quel legame tra istruzione superiore e scienza nazionale, percepito come la condizione per l'unificazione culturale, il progresso civile, la modernizzazione del paese; nodo cruciale, questo, alla base di politiche universitarie di segno anche diverso, ma concordi nel riconoscere la centralità del nesso fra Stato e Università, nel pensare la questione universitaria come questione politica e amministrativa. Questa costante pare spiegare numerose scelte alla base della normazione, a partire dal Risorgimento fino alla riforma Gentile, che della legge Casati e del suo «autentico liberalismo» voleva recuperare congiuntamente i principi della libertà scientifica e della responsabilità ministeriale, indeboliti, secondo il filosofo salito alla Minerva nel ministero Mussolini, da quelle disposizioni successive che avevano ad esempio introdotto il criterio della elettività degli organi di governo universitari, tra questi i rettori, i presidi, e parte dei membri del Consiglio superiore."

<sup>5</sup> Per tutti, A. MORELLI, *Istruzione superiore*, 1938 cit., pp. 389-395.

<sup>6</sup> Cfr. R.D. 13 novembre 1859, n. 3725 (con successive modificazioni e regolamenti attuativi). Fra i rettori dell'ateneo torinese non in servizio attivo nell'università segnalò il caso di Michelangelo Tonello, giurista, docente di diritto romano e consigliere di Stato, che assume la carica di rettore dal 1857 al 1860 (cfr. M. ROSBOCH, *Il tempo dei diritti*, 2012 cit., pp. 91-94).

<sup>7</sup> Cfr. fra i molti, A. GRAZIANI, *Ordinamento dell'istruzione superiore*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, VIII, Milano, Società Editrice Libreria, 1905, pp. 879-885.

<sup>8</sup> Rimando in proposito all'ampia e completa ricostruzione di F. COLAO, *La libertà d'insegnamento*, 1995 cit., *passim*. Spunti di rilievo anche sulle matrici determinanti il sistema universitario italiano, esemplificativamente, in *L'Università c'è ancora. Atti del convegno studenti-docenti*, Roma, Università 'La Sapienza', 28 febbraio 1987, Milano, Cusl, 1987; inoltre, per gli aspetti giuridici, fra i molti, A. DE TURA, *L'autonomia delle Università statali*, Padova, Cedam, 1992; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, «Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», 2-3, 2004, pp. 263-283 e F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, Giuffrè, 1991.

La situazione evolve nel periodo liberale fino agli interventi messi in atto nel periodo giolittiano, che non mutano però l'impostazione di fondo del sistema unitario dell'istruzione universitaria, uniformando espressamente con il R.D. 795 del 1910 tutte le Istituzioni superiori alla disciplina a suo tempo prevista dalla legge Casati. Nello stesso periodo si assiste ad una certa discussione intorno all'opportunità di riconoscere alle università, oltre ad un'effettiva autonomia, anche la personalità giuridica, cosa che – al di là dei pareri generalmente favorevoli fra i giuristi – sarà raggiunta solo con le riforme successive alla prima guerra mondiale<sup>9</sup>. Fino alla riforma Gentile, infatti, l'amministrazione delle università resta equiparata a quella di tutte le altre pubbliche amministrazioni, senza una disciplina specifica.

Costituisce, infatti, un momento di svolta la riforma del ministro Gentile (R.D. 30 settembre 1923, n. 2102, in forza della delega al governo ex l. 3 dicembre 1922, n. 1601), risalente al periodo fascista, in cui – ancora una volta – l'assetto del sistema universitario e dei singoli atenei viene ad essere modificato nel contesto di una completa riforma dell'intero sistema scolastico nazionale. Pur accentuando alcuni caratteri centralistici e dirigistici del sistema (propri del contesto di realizzazione dello Stato fascista)<sup>10</sup> la riforma del ministro Gentile colloca le università in una posizione preminente nell'ambito del sistema scolastico nazionale, potenziandone le attribuzioni didattiche di alto livello e incrementando la funzione accademica della ricerca scientifica e di diffusione della cultura nazionale<sup>11</sup>.

Peraltro, alcuni degli effetti della stessa riforma vennero poi stravolti da successivi interventi normativi, fra cui spicca il RDL 30/6/1935 n. 1071 nel quale “sull'altare dello statalismo venivano sacrificati i più essenziali poteri di autodeterminazione delle università”<sup>12</sup>; peraltro – significativamente – tali disposizioni sono state abrogate già con il DLL 5/4/1945 relativamente alle facoltà del ministro dell'istruzione di sostituirsi alle autorità accademiche.

## *2. L'autonomia universitaria dopo la Costituzione: le autonomie funzionali*

Il passaggio alla Costituzione repubblicana dota di una piena copertura costituzionale – art. 33 - l'autonomia delle università (ed implicitamente del sistema universitario) prevedendo

---

<sup>9</sup> Cfr. per tutti A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, 2001 cit., pp. 128-134; sul dibattito dell'epoca si veda A. GRAZIANI, *A proposito della personalità giuridica delle nostre Università*, «Rivista pratica di dottrina e giurisprudenza», 1, 1900, *passim* e Id., *Ordinamento dell'istruzione superiore*, 1905 cit., pp. 875-878.

<sup>10</sup> Per tutti, cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Introduzione di G. LOMBARDI, Torino, Einaudi, 1995, *passim* e A. MORELLI, *Istruzione superiore*, 1938 cit., pp. 371-425.

<sup>11</sup> La legge prevede che: “Le Università e gli istituti hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente testo unico e sotto la vigilanza dello Stato, esercitata dal Ministero della Pubblica Istruzione” (art. 1). In proposito si può condividere l'osservazione secondo cui: “In questo scenario la formulazione testuale dell'art. 1 della riforma Gentile, e con essa l'assimilazione dell'autonomia alla personalità giuridica, costituisce per un verso il vertice della teorizzazione liberale dell'Università come organo dello Stato e, per altro verso, il primo punto di crisi di quella stessa teorizzazione [...]. Ed è propriamente nell'utilizzo del termine autonomia che si esprime compiutamente questo punto di crisi. Nel momento in cui essa entra a pieno titolo nel dibattito sulla dinamica dei rapporti Stato-altri soggetti (collettivi) dell'ordinamento, esprimendo il complesso delle realtà sociali che intendono contribuire alla definizione di quella dinamica con il proprio apporto e con le proprie esigenze, si inizia a mettere in discussione la riduzione dell'autonomia nella personalità giuridica. L'avvento del regime sospende questa dialettica. Sorprendentemente la sua ripresa nell'Assemblea costituente non assume l'ampiezza di prospettiva che ci si sarebbe potuti attendere e le discussioni sull'istruzione sono quasi completamente assorbite dalla questione politica dei rapporti scuola pubblica-scuola privata” (A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, 2001 cit., p. 134).

<sup>12</sup> A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali*, in *Studi in memoria di Luigi Cosattini*, «Annali Triestini», XVIII, 1948, p. 62.

anche la previsione di un preciso diritto allo studio in ambito universitario (art. 34) a beneficio degli “studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi”<sup>13</sup>.

In effetti, il concetto di ‘autonomia’ si configura come un concetto tipicamente *relativo*, implicando una serie di relazioni asimmetriche fra gli attori dell’ordinamento, capace di modellarsi secondo diverse articolazioni a seconda delle previsioni normative e delle circostanze di fatto<sup>14</sup>. Volendo utilizzare un’immagine tratta dalle scienze chimiche, l’autonomia può descriversi alla stregua di un materiale gassoso, che tende ad espandersi (o comprimersi) e modellarsi secondo gli spazi e le forme del ‘contenitore’ in cui viene a trovarsi.

Le vicende storiche, recenti e non solo, di un’istituzione come l’università (che fa dell’autonomia un suo carattere intrinseco, fin dalle origini medievali) sono assai significative, rappresentando questa il baluardo ‘istituzionale’ della libertà di ricerca e d’insegnamento a cui mira direttamente la previsione costituzionale<sup>15</sup>.

L’autonomia si può quindi configurare anzitutto come come *autodichia*, come *autarchia*, e infine come *autonormazione*<sup>16</sup>; oggi assume anche significativamente il carattere dell’*autovalutazione* a garanzia di un più efficace sviluppo dell’intero sistema della ricerca e della didattica<sup>17</sup>.

La tradizionale distinzione fra autonomia originaria (proveniente dal basso) e autonomia ottriata (da intendersi come concessione da parte di un potere sovrano) si risolve – peraltro non senza difficoltà - nel caso delle università a favore della sua qualifica di istituzione da sempre libera e preesistente alle rigide determinazioni statuali, secondo una condizione giuridica oggi sintetizzabile nella formula dell’autonomia *funzionale*<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> In proposito, mi permetto di rimandare ai risultati di una ricerca compiuta qualche anno fa nell’Università di Torino: *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive*, in E. GENTA (a cura di), *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive*, Savigliano, L’Artistica, 2003 e al pregevole volume di L. VIOLINI (a cura di), *Il diritto allo studio nell’Università che cambia. Atti del convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, Milano, Giuffrè, 2002. Cfr., inoltre, a L. VIOLINI, *La riforma del diritto allo studio universitario nei processi di attuazione della legge 240/2010*, in G. VITTADINI (a cura di), *L’Università possibile. Note a margine della riforma*, Milano, Guerini, 2012, pp. 141-150.

<sup>14</sup> Per tutti, A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto per le discipline pubblicistiche*, II, Torino, UTET, 1987, in specie pp. 32-33.

<sup>15</sup> Va segnalato che anche in occasione della discussione in Assemblea Costituente (con interventi ed emendamenti proposti da: Tupini, Colonnetti, Leone, Bettiol, Ermini, Medi, Martino, Labriola, Della Seta, Lucifero, Corbino) sul punto – che pure non fu particolarmente ampia – si segnalò il problema della tutela dello stato giuridico dei docenti universitari e della loro inamovibilità, da taluni significativamente equiparato nelle garanzie ai magistrati; cfr. P.G. GRASSO, *Libertà d’insegnamento, autonomia universitaria, ‘programmazione’ della ricerca scientifica*, «Diritto e società», 1, 1979, pp. 161-165; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *L’autonomia universitaria*, Padova, Cedam, 1990 e A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, 2001 cit., pp. 134-139. Sulle vicende storiche della magistratura, si può far riferimento al recente volume su *La magistratura ordinaria nella storia dell’Italia unita. Atti del convegno di studi del Consiglio superiore della magistratura. Torino, 6 marzo 2012*, Torino, Giappichelli, 2012.

<sup>16</sup> Cfr. fra i moltissimi: P. GROSSI, *Un diritto senza Stato. (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, ora in ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 275-292; S. CASSESE, *L’Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell’Europa*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XL, 1990, pp. 755-768; C. PECORELLA, *Un potere in discussione, l’autonomia universitaria*, «Studi Parmensi», XIX, 1977, pp. 49-63 ora in ID., *Studi e ricerche di storia del diritto*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 347-359 e A.M. SANDULLI, *L’autonomia delle università statali*, 1948 cit., pp. 61-99.

<sup>17</sup> Per tutti C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell’attività scientifica*, «Rivista telematica periodica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 3, 2011, pp. 1-10. Sulle aporie delle attuali vicende della valutazione nel sistema universitario, si veda S. CASSESE, *L’Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione*, in [www.roars.it](http://www.roars.it), 2012, pp. 1-6.

<sup>18</sup> Cfr. A. POGGI, *Autonomie funzionali*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 578-583 e bibliografia ivi richiamata.

Da questo punto di vista il dibattito successivo alla Costituzione evidenzia con chiarezza la doppia natura delle istituzioni universitarie, con conseguente diversa considerazione dei livelli delle autonomie: da un lato come ente 'erogatore' di servizi, dall'altra come specifico 'corpo intermedio' che contribuisce allo sviluppo della personalità dei cittadini<sup>19</sup>.

Come ha scritto acutamente Giorgio Lombardi:

Viene quasi spontaneo il collegamento fra l'art. 33, 6° comma e l'art. 2 Cost.: nel quadro pluralista della Costituzione le università tendono a configurarsi anche quali «formazioni sociali» in cui si svolge e si completa la persona umana, tanto più se si considera nella sua giusta luce il significato di promozione e di liberazione che l'istruzione, specie se raggiunta a livelli di elevato valore scientifico e critico, assume in uno Stato di cultura<sup>20</sup>.

I successivi sviluppi del sistema, con frequenti interventi di dettaglio, vedono – invece - a cavallo degli anni '80 del secolo scorso una serie di interventi normativi di ben più ampio respiro, che contribuiscono a cambiare radicalmente nell'arco di un decennio l'intero sistema universitario<sup>21</sup>.

Inoltre, la già ricordata legge istitutiva del Miur (l. 168/89) porta ad attuazione il dettato costituzionale conferendo una piena autonomia alle istituzioni universitarie, sia nel senso della loro autorganizzazione sia nel senso di un'autonomia finanziaria e contabile; la mancata approvazione di uno specifico provvedimento sull'autonomia universitaria ha lasciato – peraltro – non del tutto chiariti alcuni nodi di sistema (soprattutto con riferimento ai rapporti fra Miur e atenei), mentre le leggi 341/90 e 390/91 hanno dettato disposizioni di rilievo ancora in ambito didattico (con l'avvio a regime dei corsi 'breve' e delle attività dei master universitari, oltre all'istituzionalizzazione delle attività di tutorato e orientamento per gli studenti) e per il diritto allo studio universitario<sup>22</sup>.

Si può così apprezzare il tentativo operato perciò dal legislatore (e ben compreso dalla dottrina più accorta) di realizzare – come già ricordato – una sorta di 'autonomia funzionale' delle università, quale momento di sintesi e coesistenza delle diverse nature di espressione di una *societas* accademica, da un lato, e di ente erogatore di servizi pubblici dall'altro<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. per tutti L. VIOLINI, *Relazione introduttiva al convegno per il ventennale della Fondazione Ceur*, Milano, gennaio 2011, *passim*.

<sup>20</sup> G.M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, «Studi Sassaresi», I, 1967-68, pp. 839-840. Occorre ancora evidenziare la differenza fra autonomie 'originarie', caratteristiche per lo più dei periodi medievali e pre-moderni da quelle 'ottriate', che caratterizzano – invece – gli sviluppi otto-novecenteschi; cfr. anche C. PECORELLA, *Un potere in discussione, 1977-1995 cit.*, pp. 349-354 e ID., *Cenni storici sulle Facoltà di Giurisprudenza (a partire dal XVIII secolo)*, in ID., *Studi e ricerche*, 1995 cit., pp. 243-265. Sulle origini medievali delle università rinvio, per tutti, a M. BELLOMO, *Saggio sull'Università nell'età del diritto comune*, Roma, Il Cigno Galileo Galilei, 1996.

<sup>21</sup> In proposito, fra i moltissimi secondo prospettive diverse, si vedano: E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, Giuffrè, 1992; P. GROSSI, *Pagina introduttiva (con una 'lettera aperta' al ministro Berlinguer)*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 25, 1996, pp. 1-8 e AA. VV., *Autonomia universitaria: studi sul caso italiano*, Roma, Bulzoni, 1978.

<sup>22</sup> Fra i molti, A. POGGI, *Il 'caso' dell'autonomia universitaria: la costruzione di un 'effettivo' modello di 'autonomia' di un soggetto pubblico*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 129-216. Si vedano anche i saggi contenuti nel volume di L. VIOLINI (a cura di), *Il diritto allo studio nell'Università che cambia. Atti del convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, Milano, Giuffrè, 2002.

<sup>23</sup> Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, 2001 cit., in specie pp. 169-303 e U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, «Giurisprudenza costituzionale», XXXIII, 1988, pp. 2305-2315 (anche in *L'autonomia universitaria*, 1990 cit., pp. 27-42). Come ha rilevato efficacemente VALERIO ONIDA (*Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, 1990 cit., p. 101) si possono individuare "due fondamenti o due punti di vista in tema di autonomia universitaria: uno che parte dalla considerazione dell'Università come luogo di esercizio di libertà, una libertà da tutelare nei confronti dei poteri pubblici; l'altro che intende

Di una certa importanza sono stati anche successivi interventi di razionalizzazione del sistema universitario nel suo complesso (contenuti per lo più nelle leggi ‘Bassanini’ degli anni ’90), interventi sui ruoli docenti (l. 210/1998 e l. 230/2005) e l’avvio della riforma degli ordinamenti didattici con l’introduzione dei percorsi di primo livello (triennale) e di secondo livello (biennale), ora confluiti nel DM 270/2010<sup>24</sup>.

La stessa corte costituzionale ha ribadito ancora recentemente (sentenze 217/2011, 68/2011 e 233/2006) e a più riprese l’intangibilità dell’autonomia universitaria e il principio della leale collaborazione fra enti dotati di autonomie diverse (come nel caso delle regioni in materia di diritto allo studio e di ricerca applicata).

Un’importante pronuncia delle sezioni unite della corte di cassazione del 2006 (in materia di non operatività del patrocinio obbligatorio dell’avvocatura di Stato per gli atenei) aveva a sua volta espressamente ribadito che “alle università dopo la legge 168/1989, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di enti pubblici autonomi”<sup>25</sup>.

### 3. *Autonomia e responsabilità nell’attuale quadro normativo*

Nel suo complesso, al di là delle numerose polemiche che ne hanno accompagnato l’*iter* e l’approvazione, la legge 240/2010 presenta numerosi elementi d’interesse e di significativo aggiornamento dell’assetto degli atenei e dell’intero sistema universitario.

Proprio da questo di vista si può individuare una rilevante inversione di rotta di un percorso ormai più che ventennale; se dal 1989 al 2010 la linea di sviluppo aveva mirato ad incrementare l’autonomia degli atenei (anche se vi erano stati alla fin degli anni ’90 alcuni significativi ritorni ad un certo ‘centralismo’)<sup>26</sup>, con la legge approvata su proposta del ministro Gelmini tale autonomia subisce una compressione. Anzitutto, in confronto con la legge 168/89, aumentano i vincoli per gli Statuti universitari (soprattutto rispetto all’articolazione della *governance* interna); in secondo luogo cresce il ruolo del Miur che viene oggi ad indicare “obiettivi ed indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti” (art. 1, c. 4), verificandone e valutandone anche i risultati tramite l’Anvur. Tale potere d’indirizzo si esplica specialmente nella facoltà di distribuzione delle risorse agli atenei proprio sulla base degli “obiettivi strategici del sistema” e “nel rispetto del principio della coesione nazionale” (art. 1, c. 4-5).

---

l’Università come luogo in cui si esplica una funzione d’interesse pubblico, che riguarda anche, o principalmente, oggetti esterni rispetto all’organizzazione universitaria”.

<sup>24</sup> Il processo d’integrazione europea degli ordinamenti d’istruzione superiore ha preso l’avvio dalle dichiarazioni di Parigi e Bologna (del 1998 e 1999) sullo spazio comune europeo dell’istruzione, nell’apprezzabile intendimento di favorire una migliore integrazione fra i sistemi universitari dei paesi dell’Unione; nel sistema italiano, peraltro, l’applicazione del nuovo assetto in seguito delineato ha comportato numerose criticità e talune distorsioni dell’intero sistema (su tutte l’eccessiva proliferazione dei corsi e delle sedi universitarie) a cui anche la legge 240/10 cerca in qualche modo di porre rimedio. In senso molto critico rispetto alla riforma degli ordinamenti didattici a suo tempo disegnata, cfr. G.L. BECCARIA (a cura di), *Tre più due uguale zero. La riforma dell’Università da Berlinguer alla Moratti*, Milano, Garzanti, 2004; alcune considerazioni positive si possono leggere – invece – in A. CAMMELLI, *Le performance dei laureati figli della riforma nella documentazione di Alma Laurea*, in *L’università possibile*, 2012 cit, pp. 45-55. Mi permetto di rinviare anche ad alcune considerazioni esposte in M. ROSBOCH, *Il diritto allo studio universitario fra autonomie e sussidiarietà: un confronto fra Italia e Francia*, in S. SICARDI (a cura di), *Le autonomie territoriali e funzionali nella Provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 437-447.

<sup>25</sup> Alcune considerazioni in V. REINA, *I ricorsi ministeriali avverso gli Statuti degli Atenei Italiani: la recente giurisprudenza amministrativa (Tar Piemonte, Tar Liguria, Tar Sicilia) sulla questione dell’elettività dei membri componenti i Cda delle Università, relazione al Convegno ANLUI, Torino 10-11 dicembre 2012*, reperibile sul sito [www.unito.it](http://www.unito.it).

<sup>26</sup> Cfr. A.M. POGGI, *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell’evoluzione normativa*, in *Il diritto allo studio nell’Università che cambia*, 2003 cit., pp. 68-73.

La progressiva estensione dell'autonomia universitaria pare dunque subire un battuta d'arresto, pur restando in vigore le disposizioni della l. 168/89 e della l. 127/97 (salvo l'espressa abrogazione da parte della legge 240/10 di alcuni articoli di rilievo minore), mentre cresce esponenzialmente il peso della 'valutazione' del sistema universitario e delle sue componenti, che – come notato di recente dal Pinelli – presenta non pochi elementi di criticità riguardo alla compatibilità dell'attività di istituzioni come l'Anvur rispetto alla libertà di ricerca e alla stessa autonomia delle università<sup>27</sup>.

Da un altro punto di vista, invece, la legge 240/10 prosegue e compie il percorso (avviato già nel secolo XX) di rincorsa delle attività di ricerca rispetto a quelle didattiche; l'equilibrio paritario fra le funzioni didattiche e di ricerca disegnato dalla l. 382/80 (che pure resta in vigore in quanto compatibile con le nuove norme) viene alterato a tutto beneficio della ricerca.

È questa, infatti, ad assumere un ruolo centrale nel sistema individuato dalla vigente normativa, sia con riferimento alla valutazione (e conseguente allocazione di risorse) sia con riguardo alla determinazione dello *status* dei docenti e dei ricercatori a tempo determinato.

Anche la scelta operata nel senso di una dipartimentalizzazione dell'organizzazione interna delle università va senza dubbio in tale direzione, orientando l'articolazione degli aggregati interni degli atenei su base scientifica (affinità di discipline e interessi di ricerca) e non sulla base delle esigenze d'insegnamento (come nelle attuali facoltà). La presenza, poi, di strutture di 'raccordo' serve proprio a correggere e indirizzare anche a beneficio della didattica e dei servizi agli studenti tale *favor* dell'organizzazione scientifica dipartimentale.

Inoltre, va rilevato come la legge 240/10 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario") si colloca nel contesto di un generale progetto di riordino e razionalizzazione della pubblica amministrazione, oltre a subire gli effetti dell'accentuata difficoltà della finanza pubblica, che a partire dalla legge 133/2008 ha ridotto le disponibilità del fondo di finanziamento ordinario delle università e le complessive disponibilità del sistema universitario.

Da ultimo, è bene rilevare come la piena applicazione della legge 240/10 dipenda da un lungo elenco di atti applicativi (circa un cinquantina...) di diversa natura sia a livello centrale (decreti legislativi, Dpcm, decreti ministeriali, regolamenti) sia a livello locale (riscrittura degli statuti e regolamenti interni), che differiscono l'efficacia di alcune disposizioni e stanno impegnando a fondo tutte le componenti universitarie in una non facile opera di aggiornamento delle regole di funzionamento delle università<sup>28</sup>.

#### 4. *Cenni conclusivi: ripensare una 'via italiana' all'università*<sup>29</sup>

Per concludere in questi ultimi e difficili anni si è spesso parlato di soffocamento dell'autonomia universitaria, causata per lo più dalla progressiva riduzione delle risorse e dalla snervante proceduralizzazione e burocratizzazione delle attività. Tutto ciò è vero, ma non ha – peraltro – impedito al sistema universitario italiano di proseguire nella sua alta qualificazione e nella formazione delle forze più vive del paese.

---

<sup>27</sup> C. PINELLI, *Autonomia universitaria*, 2011 cit, pp. 1-10.

<sup>28</sup> Cfr. C. BOLOGNA-G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>29</sup> Cfr. M. TRIVENTI, *Sistemi universitari comparati. Riforme, assetti istituzionali e accessibilità agli studenti*, Milano, Bruno Mondadori, 2012. Rinvio anche ai risultati del convegno su *L'Università possibile: esperienze in atto*, Roma, 8 aprile 2011, Camera dei Deputati, con interventi di D. Bassi, G. Vittadini, M. Gelmini, E. Decleva, A. Lenzi, M. Marrelli, L. Violini, M. Carvelli, A. Schiesaro, L. Frati, F. Beltram, M. Sogaro, W. Tocci e M. Castagnaro.



Il mutato quadro, anche a livello europeo, impone, peraltro, la presa di coscienza della necessità di strutturarsi (anzitutto come mentalità) in un contesto di maggiore competitività, soprattutto a livello internazionale; in tal senso si tratta di lavorare positivamente per individuare la ‘via italiana’ all’università, che si colloca, per la sua lunga e prestigiosa tradizione storica, oltre alla tradizionale diarchia fra il sistema indifferenziato e centralista come quello della Francia e il sistema concorrenziale e differenziato su basi privatistiche come quello americano<sup>30</sup>.

Dunque una ‘via italiana’ all’università che, pur nelle obiettive difficoltà economiche e organizzative, è chiamata a svolgere ancora un ruolo essenziale nell’odierna società complessa, accentuando la sua natura di *universitas* e di *comunità autonoma* di docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo, come espressamente richiamato anche nella legge 240, art. 2, c. 4, nonché in numerosi statuti di recente approvazione (incluso quello dell’ateneo torinese)<sup>31</sup>. In questo senso resta d’attualità l’osservazione di Corrado Pecorella, secondo cui:

*occorre riflettere sulla circostanza che se da un lato il mondo universitario non ha mai cessato di manifestare la propria pretesa all’autonomia, attuandola ogni qual volta ciò fosse possibile, essa non è un quid aggiuntivo al concetto di università ma è l’unico modo di essere dell’università*<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Cfr. T. AGASISTI-G. VITTADINI, *Fatti e misfatti del sistema*, 2012 cit., pp. 9-23.

<sup>31</sup> *Statuto dell’Università di Torino*, art. 2, comma 1: “L’Università è una Comunità di studio e di ricerca, cui partecipano, ciascuno con le rispettive responsabilità e i rispettivi compiti, professori, ricercatori, collaboratori ed esperti linguistici, dirigenti, personale tecnico-amministrativo, studenti, nonché tutti coloro che vi svolgono a qualsiasi titolo, anche temporaneamente, attività di ricerca, di insegnamento e di studio, di supporto amministrativo contabile alle attività istituzionali”.

<sup>32</sup> C. PECORELLA, *Un potere in discussione*, 1977-1995 cit., p. 359.